RESEARCH HIGHLIGHT

August 2005

Socio-economic Series 05-021

USES OF DEVELOPMENT COST CHARGES

BACKGROUND

CMHC studied government-imposed costs on new housing in Canadian municipalities using 1996 and 2002 data. Federally, there is the Goods and Services Tax (GST), and provincially, land transfer taxes, registry fees, new home warranty fees and sales taxes. Municipalities have a number of services-related levies, fees and charges. They include development cost charges (DCCs)[1], which are fees used to finance new infrastructure; land dedications, which provide municipalities with the value of land required for parks or schools; and, fees for processing, approving and issuing subdivision applications, development plans and building permits.

The study of 26 municipalities using 1996 data showed that government-imposed costs on new housing can be substantial. They ranged from as low as $14,337 a unit — 8.7 per cent of the price—in Yellowknife, N.W.T., to as high as $50,326 a unit—21.9 per cent of the price—in Vaughan, outside Toronto. The average in the 26 municipalities was $20,740 a unit, or 13.5 per cent of the price. The study using 2002 data found a similar result, with levies, fees, charges and taxes averaging $26,694, or 13.7 per cent of the price. Both studies concluded that government-imposed costs directly affect the total cost of housing, and housing affordability. They also found that DCCs are the largest cost component of government-imposed costs, accounting for approximately 32 per cent of all levies, fees, charges and taxes or 68 per cent of total municipal charges.

However, the previous two studies did not give the reasons for and uses of DCCs, nor did they examine other ways of funding municipal infrastructure. Therefore, in 2004, CMHC commissioned IBI Group, a Toronto consulting organization specializing in urban land, facilities and transportation, to make a detailed examination of DCCs and related issues. The study focused on the extent to which DCCs finance municipal infrastructure. This Research Highlight summarizes the key findings of the IBI study, *Uses of development cost charges*.

METHODOLOGY

The researchers used a case-study approach to analyse the uses of DCCs. To document regional variation, the study examined 10 subdivisions completed in 2000 or 2001: Surrey, B.C.; Calgary and Edmonton, Alta.; Regina, Sask.; Winnipeg, Man.; Brampton, Vaughan and Nepean, Ont.; Longueuil, Que. and Halifax, N.S. It used data from municipalities and developers to document how much on- and off-site infrastructure a new subdivision requires and who pays for what. It also asked if other levels of government provided funds.

Because it relied heavily on the co-operation of municipalities and developers, the study approach has limitations. Data quality was compromised for reasons such as "loss of corporate memory," confidentiality and non-availability. Since the data provided by municipalities and developers was not validated, the study could not explain why infrastructure costs in one subdivision were higher or lower than in another. Such data issues limited the extent to which subdivisions can be compared.

1 Development (cost) charges are also called levies, assessments, contributions, trunk services rates, etc.

Canada

CMHC SCHL

HOME TO CANADIANS

DEVELOPER-FUNDED INFRASTRUCTURE

Developers are responsible for both the on- and off-site infrastructure to service new subdivisions. Subdivision agreements govern on-site infrastructure. DCCs pay for off-site infrastructure.

A subdivision agreement between a developer and municipality details the obligations of the developer to provide the internal (also known as on-site) works required to service the subdivision. However, in some municipalities (mostly in Quebec), the municipality actually does the installation of the internal subdivision services. Internal works may include "hard" services, such as roads, driveways, sidewalks, water mains, sewers, and street lighting, and "soft" services, such as parks or parkland development. The details vary by subdivision and municipality, but generally, the developer pays to build and complete all works in a subdivision agreement to the municipality's satisfaction.

Municipalities impose DCCs on developers to finance new external (also known as off-site) infrastructure to subdivisions. Municipalities rationalize DCCs as "user pay" or "growth should pay for itself;" that is, since the new subdivision makes the services necessary, developers—and buyers of the new homes—should pay the costs. Yet, the connection is limited because municipalities calculate DCCs at the municipal, not the subdivision, level. Furthermore, there are sometimes two-tier, local–municipal and regional–municipal DCCs.

DCCs are not a form of general taxation. Instead, a municipality has a DCC-related bylaw that clearly defines what projects the DCC will fund. The municipality puts all DCC funds in a special reserve until it collects enough money to build these projects. Generally, DCCs provide for off-site hard services such as roads, water, sewers, and police, as well as soft services such as parkland development, recreation facilities, transit, libraries, schools, health, long-term care and growth studies. The services covered by DCCs vary among municipalities.

With the gap of infrastructure needs versus infrastructure funding continuing to widen, municipalities are requiring higher capital cost recovery for the provision of infrastructure or simply requiring developers to front end the capital costs for services. As well, there is no clear distinction in the literature reviewed or whether or not municipalities have calculated in their budgets for recapitalization of their servicing infrastructure or they have not budgeted correctly.

LEGISLATIVE FOUNDATION

Provincial legislation gives municipalities the authority to charge DCCs through municipal bylaws. Legislation exists everywhere except Prince Edward Island and Quebec.

The authorizing legislations are:

- *Local Government Act* in B.C.
- *Municipal Government Act* in Alberta
- *Planning and Development Act* in Saskatchewan
- *Planning Act of Manitoba*
- *Development Charge Act* in Ontario
- *Municipal Government Act* in Nova Scotia
- *Community Planning Act* in New Brunswick
- *Municipalities Act* in Newfoundland.

No two provinces give exactly the same powers to municipalities for DCCs or for applying them. B.C. and Ontario have comprehensive regimes.

In B.C., the *Local Government Act* requires DCC bylaws to follow the principles of integration, those who benefit pay, fairness and equity, accountability, certainty and consultative inputs. It specifies that DCCs are only to provide, build, alter or expand highways, sewage, water and drainage and to acquire and improve parkland. DCCs are not for soft services, such as child care, employee housing and fire protection.

The *Act* also specifies that DCCs are not required:

- if the building permit is for three or fewer self-contained dwelling units
- if it can be proven that the development does not impose a new capital cost burden on the municipality
- if the value of work covered by the building permit is less than $50,000.

In calculating DCCs, B.C. municipalities must determine if the proposed DCC is excessive in relation to the prevailing standards; will discourage development in general; or, discourage development of reasonably priced housing or serviced land. Municipalities must also consider funding contributions when calculating DCCs.

Ontario is the only province with a DCC-specific *Development Charge Act* (DCA). Passed in 1997 to provide greater transparency, disclosure and more detailed accounting of development charge revenues and expenditures, the *Act* allows Ontario municipalities to enact DCC bylaws to pay for increased capital costs arising from development.

In determining DCCs, the *Act* requires municipalities to consider the anticipated amounts, types and locations of development; increases in need and eligible costs of services attributable to growth; and, average service level attained over the last 10 years. It also requires the municipality to reduce the capital cost estimate for infrastructure for any applicable grants, subsidies or contributions to the municipality toward the capital costs concerned.

It does not permit municipalities to impose DCCs for cultural or entertainment facilities, such as museums, art galleries and theatres; for tourism facilities, such as convention centres; or parkland acquisitions, hospitals, waste management services or municipal headquarters, such as city halls.

Ontario is the only province with an *Education Act* enabling school boards to pass bylaws for education development charge (EDCs) if residential development would increase education costs. The legislation requires municipalities to estimate the anticipated amounts, types and locations of residential and non-residential development, the number of new pupils and the education land cost in determining EDCs.

Quebec does not have DCC-related legislation. The 2004 provincial budget announced new financing policies for municipalities through the new *Corporation de financement des infrastructures locales du Québec* to consolidate federal and provincial infrastructure funding for water, transit and roads. Until now, general revenues or negotiations with developers funded off-site infrastructure. Application is inconsistent across the province.

B.C. and Ontario, through DCCs, may have more sophisticated approaches to finance growth-related capital costs of services. However, there is still little information on the calculation of DCCs and few checks and balances to ensure appropriate application.

CASE STUDIES

Case studies of Brampton and Vaughan illustrate infrastructure costs and the potential factors that influence variations in DCCs and municipal contributions. Table 1 outlines the roles and responsibilities of developers and municipalities by service categories.

Located northwest of the city of Brampton, the Franshore South subdivision was completed in 2001 with 594 singles, semi and row units on 103.7 acres. The developer is responsible for $21.71 million—97 per cent of the total cost—of developing the site. The total includes $12.13 million in subdivision-related costs and $9.58 million in DCCs. Of this total, $17.19 million was for hard services ($11.48 million on-site and $5.71 million off-site) and $5.18 million for soft services ($650,000 on-site and $4.53 million off-site). The hard services include roads, water, sewers, stormwater, fire and police. Soft services include transit, recreation, parkland, public works and libraries. On a per unit basis, each house includes $37,700 worth of infrastructure, with the municipality contributing $1,100. A subdivision agreement contributed $20,400 and DCCs $16,100.

Fanshore South, Brampton				
	Municipality	**DCC**	**Subdivision agreement**	**Total**
On-site hard services	Unknown*	Unknown	$11.48 (100%)	$11.48 (51%)
On-site soft services	Unknown	Unknown	$0.65 (100%)	$0.65 (3%)
Off-site hard services	$0.35 (6%)	$5.36 (94%)	Unknown	$5.71 (26%)
Off-site soft services	$0.31 (7%)	$4.22 (93%)	Unknown	$4.53 (20%)
Total	0.66 (3%)	$9.58 (43%)	$12.13 (54%)	$22.37 (100%)
Dufferin Hill, Vaughan				
On-site hard services	Unknown	Unknown	$10.37 (100%)	$10.37 (45%)
On-site soft services	Unknown	Unknown	$0.24 (100%)	$0.24 (1%)
Off-site hard services	$1.22 (17%)	$6.07 (83%)	Unknown	$7.29 (31%)
Off-site soft services	$0.61 (12%)	$4.22 (88%)	Unknown	$5.24 (23%)
Total	$1.83 (8%)	$10.29 (46%)	$10.61 (46%)	$23.14 (100%)
*"Unknown" means that data is incomplete because it was either not accessible or not provided.				

Table 1: Ontario subdivision case studies (in millions of dollars)

In Vaughan, the Dufferin Hill subdivision was completed in 2000 and includes 579 single, semi and row units on 77.8 acres. The developer is responsible for $21.32 million—92 per cent of the total infrastructure costs—and the municipality the remaining $1.83 million, or eight per cent. The total infrastructure per house is $40,000, with the municipality contributing $3,200, the subdivision agreement $18,500 and DCCs $18,300.

As Table 1 shows, DCCs varied—as they varied in the remaining eight subdivisions studied. There are numerous factors contributing to these variations:

- topography or soil conditions
- development standards, from stormwater retention requirements to amount and location of sidewalks
- eligible capital costs, from hard costs only to both hard and soft costs, with some municipalities allowing financing charges and others specifically not
- service categories and levels (for example, courtrooms, city hall debt, health, ambulance)
- labour and construction costs
- high-demand markets, where most development is greenfield development, generally require more investment in infrastructure.

However, reasons for the difference in municipal contribution between Brampton and Vaughan are less evident. Since infrastructure, such as roads, water, sewer and transit, was more expensive in Vaughan, the municipality's percentage of share of infrastructure costs may have increased as a result. Again, because data provided by municipalities was not validated, the study does not explain why infrastructure costs in one subdivision are higher or lower than in another.

	Total units	Areas (acres)	Density (units/acre)	Cost per unit ($)
Winnipeg (incomplete)	212	20.1	10.5	1,890
Nepean	203	23.9	8.49	24,300
Vaughan	579	77.8	7.44	40,000
Halifax	211	29.3	7.2	21,100
Longueuil	142	21.2	6.7	52,100
Surrey	171	25.8	6.63	26,300
Brampton	594	103.7	5.73	37,700
Edmonton	107	25.8	4.15	25,900
Calgary (incomplete)	105	27.3	3.85	5,100
Regina	82	22.8	3.6	35,700

Table 2: Infrastructure costs and density

106-03226/

DENSITY AND INFRASRUCTURE COSTS

It is often assumed that because more compact development requires fewer linear feet of roads, water mains, storm sewers and sewer pipes, infrastructure costs are cheaper.

Table 2 calculates density as the total number of units in each subdivision divided by acres, and ranked from high to low by subdivision. It shows inconsistent correlation between density and infrastructure costs. Density increases from 5.73 to 7.44 units per acre from Brampton to Vaughan, but infrastructure costs increase as well. As for Longueuil, it has the highest—$52,000—infrastructure cost per unit, but similar density to Halifax, one of the lowest infrastructure costs[2].

WHO PAYS?

Table 3 summarizes who pays for infrastructure.[3] It shows no DCCs in Longueuil and Winnipeg[4]. Quebec municipalities generally do not rely on DCCs to fund growth-related capital, and Winnipeg, although it has access to them, does not generally impose DCCs.[5]

	Developer (subdivision agreement)	Developer (DCC)	Municipality	Total
Surrey	2.86 (?)*	1.63 (?)	unknown	4.49
Calgary (incomplete)	0.23 (?)	0.30 (?)	unknown	0.53
Edmonton	2.22 (?)	0.55 (?)	unknown	2.77
Regina	2.34 (?)	0.59 (?)	unknown	2.93
Winnipeg (incomplete)	0.20 (50%)	0	0.20 (50%)	0.40
Brampton	12.13 (54%)	9.58 (43%)	0.66 (3%)	22.37
Vaughan	10.62 (46%)	10.70 (46%)	1.83 (8%)	23.15
Nepean	2.22 (?)	2.72 (?)	unknown	4.94
Longueuil	4.34 (59%)	0	3.06 (41%)	7.39
Halifax	30 (72%)	6.80 (16%)	4.71 (11%)	41.5
* "?" means the share cannot be calculated because the real total is unknown.				

Table 3: Who pays? (in millions of dollars)

2 Winnipeg, being the densest subdivision with about 11 units per acre, has the lowest infrastructure costs, at about $1,900 per unit. However, since data is incomplete, it may be premature to conclude that there is a correlation between density and infrastructure costs.

3 Data in Table 3 must be interpreted with caution because municipal costs are not available for half the case studies. It may imply a higher or lower share of infrastructure costs borne by developers than is actually the case.

4 While there are no DCCs in Winnipeg, they have a trunk service rate on an area basis and may assess relevant costs associated with adjacent major roads/arterials

5 For some municipalities, the response to "who pays" was simply answered with "the developer pays for everything." This response was typical of municipalities not imposing DCCs. In circumstances where a municipality does not impose DCCs, developers pay for much of the infrastructure.

As Table 3 shows, developers are solely responsible for internal subdivision infrastructure costs and some municipalities may pay some cost of external infrastructure, but not much (except in the case of Longueuil). In Brampton and Vaughan, for example, developers pay for more than 90 per cent of the known infrastructure costs. DCCs in Brampton cover 43 per cent of the total known costs and DCCs in Vaughan, 46 per cent. In Longueuil, without DCCs, the developer contributes 59 per cent or $4.34 million and the municipality 41 per cent or $3.06 million of total infrastructure costs. In Winnipeg—where data is incomplete—it appears that the developer and municipality co-share infrastructure costs. However, DCCs as a percentage of the total infrastructure costs will increase if the internal infrastructure costs were excluded from the base for the percentage calculation.

DCC SURPLUSES AND SHORTFALLS

Asked about DCC surpluses, municipalities typically said there has never been a DCC surplus. If there were a surplus in Calgary, Regina, Winnipeg, Brampton, Vaughan and Ottawa, it would be used to reduce DCCs in the following year. However, in Halifax, surplus DCC would either remain in the reserve to fund future works or be added to the municipality's general revenues. In Surrey, a surplus would be carried forward to the next year.

As for shortfalls, there was a variety of responses. Five municipalities (Regina, Winnipeg, Brampton, Vaughan and Nepean) said that if there were a shortfall, they would increase DCCs for the following year and borrow between service category accounts as an interim measure. In Calgary, the provincial government subsidizes the shortfall, as has happened many times.

OTHER FUNDING SOURCES

Four municipalities reported infrastructure funding from other levels of government:

- provincial cost-sharing of an interchange adjacent to the Ravines of South Bedford in Halifax
- provincial and federal cost-sharing of the York Region transit system adjacent to the Vaughan subdivision
- federal, provincial and municipal cost-sharing of major overpasses in Regina
- provincial infrastructure funding in Calgary.

It is not known what the effect of funding is on DCCs. The remaining seven municipalities did not report funding from other levels of government.

In 2000, the federal government introduced infrastructure initiatives to enhance municipal infrastructure.

- The Infrastructure Canada Program (ICP) is a six-year, $6 billion program in partnership with provincial, territorial and municipal governments, First Nations and the private sector, to renew and enhance Canada's physical infrastructure.
- The $250 million Green Municipal Fund (GMF) removes investment barriers to green municipal infrastructure with the aim of reducing greenhouse gas emissions, improving local air, water and soil quality and promoting renewable energy.
- The five-year Strategic Highway Infrastructure Program (SHIP) renews and enhances Canada's highway infrastructure.

Municipalities in this study were not aware of any funding received from these programs. One explanation is that, since the subdivisions were completed in 2000 and 2001, they were not yet within the reach of these federal infrastructure initiatives.

As for the recently announced GST rebate, most Ontario municipalities, for example, have adjusted their DCC calculations to exclude the GST. One municipality is using the GST rebate to fund a transit project.

OTHER FINANCING APPROACHES

As noted above, DCCs are intended to reimburse municipalities for some or all of the costs of infrastructure required in a new development, but there are some municipalities going beyond DCCs to require additional funding from developers. This includes capital provision, in addition to DCCs and subdivision costs paid by the developers. It is based on the policy that growth pays for itself rather than having existing taxpayers fund growth-related capital. When a municipality cannot finance infrastructure, it turns to the development community to fund the shortfall in the growth related capital. This approach is well established in Milton, near Toronto, where developers pay an average of $1,800 in capital provision, in addition to more than $37,000 in DCCs per unit. This amount does not differ by unit type, and does not apply to non-residential development. Capital provision has helped Milton grow from 32,000 in the mid-1990s to 150,000 today. Whitchurch-Stouffville, also near Toronto, is examining the use of capital provision for its potential contribution to economic growth.

There is also cash flow assistance when a municipality is not in a financial position to afford the required infrastructure for the proposed phases of development within the planning horizon forcing the municipality's debt capacity above policy limits. The quantum is to be secured at the subdivision agreement stage by letters of credit; it is also indexed on an annual basis, similar to DCCs. Again, this approach is being used in Milton, where developers pay cash flow assistance of $2,500 per unit, on top of DCCs and capital provision.

"Density bonusing" allows developers to add more floor area or density in exchange for providing facilities and services that benefit the community, such as day care, recreational or community centres or affordable housing. This approach is used most often in downtown and other densely developed areas, where the developer can get more yield per unit of land and the municipality more revenue.

Other municipal financing approaches include using property tax revenues, user fees–rates, permit and licence revenues.

CONCLUSIONS

The study confirms that infrastructure is a significant cost component in developing a subdivision. Developers are responsible for most infrastructure costs, paying both subdivision agreement costs for on-site infrastructure and DCCs for off-site infrastructure. In fact, in most cases, developers pay all of the internal subdivision infrastructure costs, while municipalities pay little for the cost of external infrastructure.

The approach to subdivision agreement is fairly consistent across the country, but DCCs are not well understood. There is not always a direct relationship between the DCCs paid and the costs of infrastructure for a subdivision, because DCCs are calculated at the municipal, not subdivision, level. Furthermore, even though DCCs are rationalized on the notion of "user pay" or "growth should pay for itself," it fails to take into consideration the benefits of growth to society as a whole. Be it infill or greenfield, new residential development accommodates growth, provides housing choice, creates jobs that in turn have economic spin-offs and multiplier effects resulting in growth in the sectors of the economy.

In Canada, no two provinces have exactly the same legislative powers regarding DCCs and housing affordability is usually not taken into account by municipalities. The only exception is B.C. where impact on affordability is a requirement in determining DCCs. Ontario legislation says funding contributions must be considered when calculating DCCs, but no such reduction was found in the case study subdivisions. While B.C. and Ontario have the most comprehensive DCC regimes in Canada, the calculations are challenging to follow and not easily duplicated. With little checks and balances to ensure that DCCs are fair, equitable, and applied appropriately, it raises concerns about transparency and accountability and fears that the collection of the DCCs may not necessarily translate into the realization of projects on the ground.

As noted above, DCCs are intended to reimburse municipalities for some or all of the costs of infrastructure required for a new development. Typically, there has never been a DCC surplus in the 10 case studies, but if there were, it would be used to reduce DCCs in the following years, or remain in the reserve to fund future works or be added to the municipality's general revenues. If there were DCC shortfalls, municipalities will increase DCCs for the following year, borrow between service categories or seek subsidies from provincial governments. Municipalities may also impose additional charges, such as capital provision and cash flow assistance to fund growth-related infrastructure.

There are also funding from other levels of government with a view to reducing DCCs and enhancing municipal infrastructure. However, among the 10 case studies, municipalities were unaware of any funding from federal infrastructure programs, probably because the subdivision studies were completed in 2000 or 2001. It is also felt that these programs do not trickle down to have a meaningful impact on infrastructure costs at the subdivision level. As for the recently announced GST rebate, most Ontario municipalities, though, have adjusted their DCC calculations to exclude the GST.

This study's findings are limited by the fact that some municipalities were unable to provide data due to "loss of corporate memory," confidentiality and unavailability. Without complete data, real total infrastructure costs cannot be determined and percentages calculated above should be interpreted with caution because they may imply a higher or lower share of infrastructure costs actually borne by developers. This limited the extent to which findings in one subdivision can be compared to findings in another and the extent to which definitive conclusions can be drawn from the study.

CMHC Project Manager: Jessica Yen

Consultant: IBI Group

Housing Research at CMHC

Under Part IX of the *National Housing Act*, the Government of Canada provides funds to CMHC to conduct research into the social, economic and technical aspects of housing and related fields, and to undertake the publishing and distribution of the results of this research.

This fact sheet is one of a series intended to inform you of the nature and scope of CMHC's research.

To find more *Research Highlights* plus a wide variety of information products, visit our website at

www.cmhc.ca

or contact:

Canada Mortgage and Housing Corporation
700 Montreal Road
Ottawa, Ontario
K1A 0P7

Phone: 1 800 668-2642
Fax: 1 800 245-9274

©2005, Canada Mortgage and Housing Corporation
Printed in Canada
Produced by CMHC 17-08-05

OUR WEB SITE ADDRESS: www.cmhc.ca

Although this information product reflects housing experts' current knowledge, it is provided for general information purposes only. Any reliance or action taken based on the information, materials and techniques described are the responsibility of the user. Readers are advised to consult appropriate professional resources to determine what is safe and suitable in their particular case. Canada Mortgage and Housing Corporation assumes no responsibility for any consequence arising from use of the information, materials and techniques described.

63653

LE POINT EN RECHERCHE

Août 2005

Série socio-économique 05-021

UTILISATION DES DROITS D'AMÉNAGEMENT

CONTEXTE

La SCHL a étudié les droits imposés par l'État sur les logements neufs dans les municipalités canadiennes en utilisant les données de 1996 et 2002. Le gouvernement fédéral prélève la Taxe sur les produits et services (TPS) tandis que le gouvernement provincial perçoit des droits sur les cessions immobilières, les frais d'enregistrement, les coûts de garantie de maisons neuves et les taxes de vente. Les municipalités imposent un certain nombre d'impôts, de droits et de frais associés à divers services. Ils comprennent les droits d'aménagement (DA)[1], qui désignent des droits employés pour financer de nouvelles infrastructures, la réservation des terrains, qui donnent aux municipalités la valeur des terrains nécessaires pour les parcs ou les écoles, et les droits pour traiter, approuver et délivrer les demandes de lotissement, les plans d'aménagement et les permis de construire.

L'étude portant sur 26 municipalités et utilisant les données de 1996 montre que les coûts imposés par l'État sur les nouveaux logements peuvent être considérables. Le coût le plus bas était de 14 337 $ pour un logement 8,7 % du prix — à Yellowknife, T.N.-O., et le plus élevé atteignait 50 326 $ pour un logement — 21,9 % du prix — à Vaughan, à l'extérieur de Toronto. Pour l'ensemble des 26 municipalités, la moyenne s'élevait à 20 740 $ par logement, ou 13,5 % du prix. L'étude s'appuyant sur les données de 2002 en est arrivée à des résultats similaires, c'est-à-dire que les impôts, droits, frais et taxes représentent un montant moyen de 26 694 $, ou 13,7 % du prix. Les deux études ont conclu que les coûts imposés par l'État ont des répercussions directes sur le coût total et sur l'abordabilité des logements. Elles ont également conclu que les DA constituent le coût le plus important parmi ceux imposés par l'État, comptant pour environ 32 % de tous les impôts, droits, frais et taxes, ou pour 68 % de tous les frais municipaux.

Cependant, les deux études mentionnées ci-dessus n'ont pas fourni les raisons sous-jacentes aux DA, ni l'emploi qui en est fait, pas plus qu'elles n'ont examiné les autres manières de financer l'infrastructure municipale. En conséquence, en 2004, la SCHL a donné au Groupe IBI, un organisme de consultation de Toronto spécialisé en terrains, installations et transports urbains, le mandat d'examiner en détail les DA et les questions connexes. L'étude a porté principalement sur les proportions dans lesquelles les DA financent les infrastructures municipales. Les éléments principaux de la recherche résument les conclusions les plus importantes de l'étude IBI intitulée *Utilisation des droits d'aménagement*.

MÉTHODE

Les chercheurs ont employé la méthode de l'étude de cas pour analyser l'utilisation des DA. Afin de documenter les variations régionales, ils ont examiné 10 lotissements terminés en 2000 ou 2001 : Surrey (Colombie-Britannique), Calgary et Edmonton (Alberta), Regina (Saskatchewan), Winnipeg (Manitoba), Brampton, Vaughan et Nepean (Ontario), Longueuil (Québec) et Halifax (Nouvelle-Écosse). L'étude a employé des données provenant des municipalités et de promoteurs afin de documenter les réponses aux questions « combien coûtent les infrastructures nécessaires sur le terrain et hors du terrain pour un nouveau lotissement » et « qui paye quoi ». L'étude a aussi cherché à savoir si d'autres ordres de gouvernement contribuaient au financement.

1 Les coûts d'aménagement sont également nommés impôts, évaluations, contributions, coûts de raccordement aux services, etc.

Canada

SCHL CMHC
AU CŒUR DE L'HABITATION

Parce qu'elle est fondée en grande partie sur la collaboration des municipalités et des promoteurs, la méthode comporte des faiblesses. La qualité des données a été compromise pour des raisons de « perte de mémoire de l'administration », de confidentialité et de non-disponibilité. Puisque les données fournies par les municipalités et les promoteurs n'ont pas été confirmées, l'étude n'a pas été en mesure d'expliquer pourquoi les coûts des infrastructures étaient plus élevés pour un lotissement et plus faibles pour un autre. Ces considérations au sujet des données compliquent la comparaison entre les lotissements et en limitent la portée.

INFRASTRUCTURE FINANCÉE PAR LES PROMOTEURS

Les promoteurs sont responsables des infrastructures sur le terrain ainsi que de celles situées à l'extérieur du terrain qui desservent les nouveaux lotissements. Les accords de lotissement régissent les infrastructures sur le terrain. Les DA paient pour les infrastructures à l'extérieur du terrain.

L'accord de lotissement conclu entre un promoteur et une municipalité précise les travaux internes (aussi appelés sur le terrain) nécessaires à l'aménagement du lotissement que le promoteur a l'obligation de réaliser. Toutefois, dans certaines municipalités (surtout au Québec), c'est la municipalité qui s'acquitte de l'aménagement interne du lotissement. Les travaux internes peuvent comprendre des coûts structurels, comme les routes, les voies d'accès à la propriété, les trottoirs, les conduites principales, les égouts et l'éclairage des voies publiques, de même que les coûts connexes comme l'aménagement des parcs. Les détails varient entre les lotissements et les municipalités mais, en règle générale, le promoteur paye pour construire et réaliser tous les travaux prévus dans l'accord de lotissement à la satisfaction de la municipalité.

Les municipalités imposent les DA aux promoteurs afin de financer les nouvelles infrastructures externes (aussi appelées hors site) aux lotissements. Les municipalités justifient les DA par le principe de « l'utilisateur payeur » et celui selon lequel « la croissance doit s'autofinancer »; en d'autres termes, parce que le nouveau lotissement rend l'aménagement nécessaire, les promoteurs - et les acheteurs de maisons neuves - doivent en assumer les coûts. Pourtant, le lien est faible, car les municipalités calculent les DA au niveau de la municipalité, et non pas au niveau du lotissement. De plus, il existe parfois deux niveaux de DA, soit des DA pour la municipalité locale et d'autres pour la municipalité régionale.

Les DA ne constituent pas une forme d'imposition foncière générale. Au contraire, les municipalités possèdent des règlements portant sur les DA qui définissent clairement quels projets les DA serviront à financer. La municipalité dépose les fonds provenant des DA dans une réserve particulière jusqu'à ce que l'argent accumulé soit suffisant pour réaliser les projets. Généralement, les DA financent des services structurels comme les routes, les réseaux d'adduction d'eau, les égouts et les services de police, ainsi que des services connexes comme l'aménagement des parcs, les installations récréatives, le réseau de transport, les bibliothèques, les écoles, les services de santé, les services de soins de longue durée et les études de croissance. Les services couverts par les DA diffèrent grandement d'une municipalité à l'autre.

Parce que l'écart entre les besoins en matière d'infrastructure et le financement des infrastructures s'agrandit continuellement, les municipalités exigent un recouvrement d'investissement plus élevé pour fournir des infrastructures ou simplement que les promoteurs assument les coûts d'infrastructure nécessaires à l'aménagement. De même, dans les documents qui ont été examinés, il n'est pas clairement déterminé si les municipalités ont inclus dans leurs budgets la restructuration du capital de leurs infrastructures de services ou si elles n'ont pas établi leur budget correctement.

FONDEMENT LÉGISLATIF

Les lois provinciales accordent aux municipalités la compétence d'exiger des DA par la prise de règlements municipaux. De telles lois existent dans toutes les provinces sauf à l'Île-du-Prince-Édouard et au Québec.

Les lois habilitantes sont les suivantes :

- *Local Government Act* en Colombie-Britannique
- *Municipal Government Act* en Alberta
- *Planning and Development Act* en Saskatchewan
- *Loi sur l'aménagement du territoire* au Manitoba
- *Loi sur les redevances d'aménagement* en Ontario
- *Municipal Government Act* en Nouvelle-Écosse
- *Loi sur l'urbanisme* au Nouveau-Brunswick
- *Municipalities Act* à Terre-Neuve.

Il n'y a pas deux provinces qui accordent exactement les mêmes compétences aux municipalités en matière de DA ou qui les appliquent de la même façon. La Colombie-Britannique et l'Ontario ont toutes deux des régimes détaillés.

En Colombie-Britannique, la *Local Government Act* exige que les règlements sur les DA respectent les principes d'intégration, de justice et d'équité, de responsabilité, de certitude, que ceux qui tirent des avantages paient et que les différents avis soient pris en compte. La loi précise que les DA ne peuvent servir qu'à fournir, construire, modifier ou agrandir les autoroutes, les

systèmes d'égouts, les réseaux d'adduction d'eau et d'élimination des eaux usées ainsi qu'à acquérir et améliorer des parcs. Les DA ne peuvent financer des services connexes comme les services de garderie, le logement pour les employés ou le service de protection contre les incendies.

Cette loi précise également qu'il ne faut pas payer de DA :

- si le permis de construire est accordé pour trois logements autonomes ou moins;
- s'il peut être prouvé que l'aménagement n'impose pas de coûts d'infrastructure supplémentaires à la municipalité;
- si la valeur des travaux couverts par le permis de construire est inférieure à 50 000 $.

En calculant les DA, les municipalités de Colombie-Britannique doivent déterminer si les DA proposés excèdent les normes en vigueur, s'ils nuiront à l'aménagement en général, ou s'ils compliqueront l'accès à un logement ou à un terrain viabilisé à prix abordable. Les municipalités doivent également prendre en compte les contributions financières dans le calcul des DA.

L'Ontario est la seule province à posséder une loi portant spécifiquement sur les droits d'aménagement, la *Loi sur les redevances d'aménagement* (LRA). Adoptée en 1997 dans le but de renforcer les exigences de transparence, de divulgation et de comptabilisation des recettes et des dépenses liées aux redevances d'aménagement, la Loi permet aux municipalités de l'Ontario de prendre des règlements pour payer l'augmentation des coûts d'infrastructure découlant de l'aménagement. Dans le cadre de l'établissement des DA, la Loi exige que les municipalités prennent en considération le volume, le type et l'emplacement prévus des aménagements; l'augmentation des besoins et des coûts admissibles en services attribuables à la croissance, ainsi que le niveau de service moyen assuré au cours des 10 dernières années. Elle exige également que les municipalités déduisent du montant estimé des dépenses en immobilisations les subventions, les subsides ou les contributions pertinentes fournies à la municipalité en vue de couvrir les dépenses en infrastructures concernées.

La Loi interdit aux municipalités d'imposer des DA pour financer des installations culturelles ou de divertissement comme des musées, des galeries d'art ou des théâtres, des installations touristiques comme des centres de congrès, ou pour acquérir des parcs, financer les hôpitaux, les services de gestion des déchets ou les bureaux de la ville, comme l'hôtel de ville.

L'Ontario est la seule province dont la *Loi sur l'éducation* permet aux conseils scolaires de prendre des règlements pour prélever des impôts scolaires si l'aménagement résidentiel fait augmenter les coûts de l'éducation. La Loi exige que les municipalités tiennent compte du volume, du type et de l'emplacement prévus des aménagements résidentiels et non résidentiels, du nombre de nouveaux élèves et des dépenses immobilières nettes à des fins scolaires dans le calcul des impôts scolaires.

Le Québec ne possède pas de loi portant sur les DA. Le budget provincial de 2004 a annoncé de nouveaux programmes de financement pour les municipalités, qui passeraient par la nouvelle *Corporation de financement des infrastructures locales du Québec*, qui a pour but de renforcer le financement fédéral et provincial des réseaux d'adduction d'eau, du transport et des routes. Jusqu'à maintenant, les infrastructures hors site étaient financées par les revenus généraux et par ce qui résultait des négociations avec les promoteurs. L'application dans la province n'est donc pas uniforme.

La Colombie-Britannique et l'Ontario possèdent les méthodes les plus sophistiquées pour financer les coûts d'infrastructure en services découlant de la croissance au moyen des DA. Cependant, il existe peu d'informations sur le calcul des DA et peu de mécanismes de contrôle permettant d'assurer que les méthodes sont correctement appliquées.

ÉTUDES DE CAS

Les études de cas à Brampton et à Vaughan illustrent les coûts des infrastructures ainsi que les facteurs qui peuvent expliquer les variations entre les différents DA et contributions municipales. Le tableau 1 donne un aperçu des rôles et responsabilités des promoteurs et des municipalités par catégorie de service.

Situé au nord-ouest de la ville de Brampton, le lotissement Franshore South a été complété en 2001 et compte 594 maisons individuelles, jumelées ou en rangée occupant une superficie de 103,7 acres. Le promoteur a déboursé 21,71 millions de dollars, soit 97 % du total des coûts, pour aménager le site. Le total comprend 12,13 millions de dollars en dépenses découlant de l'aménagement et 9,58 millions de dollars en DA. De ce total, 17,19 millions de dollars étaient destinés aux services structurels (11,48 millions de dollars sur le site et 5,71 millions hors site) et 5,18 millions aux services connexes (650 000 dollars sur le site et 4,53 millions de dollars hors site). Les services structurels comprennent les routes, le réseau d'adduction d'eau, les égouts, le système d'évacuation des eaux de pluie, le service des incendies et le service de police. Les services connexes incluent le transport en commun, les lieux récréatifs, les parcs, les travaux publics et les bibliothèques. En calculant par logement, chaque maison comprend 37 700 $ en infrastructure, dont 1 100 $ sont financés par la municipalité. L'accord de lotissement apportait 20 400 $ et les DA 16 100 $.

À Vaughan, le lotissement Dufferin Hill a été complété en 2000 et comptait 579 maisons individuelles, jumelées ou en rangées occupant une superficie de 77,8 acres. Le promoteur a défrayé

21,32 millions de dollars, soit 92 % du total des coûts d'infrastructure, et la municipalité a déboursé l'autre 1,83 million de dollars, soit 8 %. Le total des coûts d'infrastructure s'élevait à 40 000 $ par maison, dont 3 200 $ provenaient de la municipalité, 18 500 $ de l'accord de lotissement et 18 300 $ des DA.

Comme le montre le tableau 1, les DA varient - tout comme dans les huit autres lotissements étudiés. De nombreux facteurs expliquent ces différences :

- la topographie et les conditions de sol;
- les normes d'aménagement, des exigences en matière d'évacuation des eaux de ruissellement à la quantité et à l'emplacement des trottoirs;
- les coûts d'infrastructure admissibles, des frais essentiels aux coûts pour les services structurels et connexes, certaines municipalités permettant des frais de financement, d'autres les interdisant explicitement;
- les catégories et niveaux de service (par exemple tribunaux, dette municipale, santé, ambulances);
- le coût des ouvriers et de la construction;
- les marchés où la demande est forte, où l'aménagement se fait en terrain nouveau, nécessitent plus d'investissement dans les infrastructures.

Toutefois, les raisons motivant la différence entre les subventions municipales de Brampton et de Vaughan ne sont pas évidentes. Les infrastructures, comme les routes, le réseau d'adduction d'eau, les égouts et le transport en commun, coûtant plus cher à Vaughan, le pourcentage constituant la part de la municipalité dans les dépenses d'immobilisation pourrait être plus élevé pour cette raison. Précisons à nouveau que, parce que les données fournies par les municipalités n'ont pas été confirmées, l'étude n'explique pas pourquoi les coûts d'infrastructure dans un lotissement sont plus élevés ou plus faibles que dans un autre.

DENSITÉ ET COÛTS D INFRASTRUCTURE

On suppose souvent qu'un aménagement plus dense demandera moins de pieds linéaires de routes, de conduites principales d'eau, d'égouts pour les eaux de ruissellement et de conduites d'égouts, donc que les coûts d'infrastructure seront moins élevées.

Fanshore South, Brampton				
	Municipalité	**DA**	**Accord de lotissement**	**Total**
Serv. struct. sur site	Inconnu*	Inconnu	$11,48 (100 %)	$11,48 (51 %)
Serv. connexes sur site	Inconnu	Inconnu	$0,65 (100 %)	$0,65 (3 %)
Serv. struct. hors site	$0,35 (6 %)	$5,36 (94 %)	Inconnu	$5,71 (26 %)
Serv. connexes h. site	$0,31 (7 %)	$4,22 (93 %)	Inconnu	$4,53 (20 %)
Total	0,66 (3 %)	$9,58 (43 %)	$12,13 (54 %)	$22,37 (100 %)
Dufferin Hill, Vaughan				
Serv. struct. sur site	Inconnu	Inconnu	$10,37 (100 %)	$10,37 (45 %)
Serv. connexes sur site	Inconnu	Inconnu	$0,24 (100 %)	$0,24 (1 %)
Serv. struct. hors site	$1,22 (17 %)	$6,07 (83 %)	Inconnu	$7,29 (31 %)
Serv. connexes h. site	$0,61 (12 %)	$4,22 (88 %)	Inconnu	$5,24 (23 %)
Total	$1,83 (8 %)	$10,29 (46 %)	$10,61 (46 %)	$23,14 (100 %)
* « Inconnu » signifie que les données sont incomplètes, soit parce qu'elles n'étaient pas disponibles, soit parce qu'elles ne nous ont pas été fournies.				

Tableau 1- Étude de cas des lotissements en Ontario (en millions de dollars)

Le tableau 2 calcule la densité en divisant le nombre total de logements dans chaque lotissement par le nombre d'acres, et présente les résultats en ordre décroissant par lotissement. Il montre que la corrélation entre la densité et les coûts d'infrastructure n'est pas régulière. La densité augmente de 5,73 à 7,44 logements par acre entre Brampton et Vaughan, mais les coûts d'infrastructure augmentent également. En ce qui concerne Longueuil, cette ville possède les coûts d'infrastructure par logement les plus élevées, soit 52 000 $, mais sa densité est semblable à celle de Halifax, une des villes dont les coûts d'infrastructure sont les moins élevées[2].

QUI PAYE?

Le tableau [3] montre qui paye pour les infrastructures . Il montre qu'il n'y a aucun DA à Longueuil ni à Winnipeg[4]. Les municipalités du Québec ne s'appuient généralement pas sur les DA pour financer les investissements connexes à la croissance, et Winnipeg, même si elle a accès aux DA, n'en impose généralement pas[5].

Comme le montre le tableau 3, les promoteurs assument seuls les coûts d'infrastructure à l'intérieur du lotissement. Certaines municipalités paient une partie des coûts des infrastructures externes, mais leur part reste petite (à l'exception de Longueuil). À Brampton et à Vaughan, par exemple, les promoteurs paient plus de 90 % des coûts d'infrastructure connues. Les DA à Brampton comptent pour 43 % du total des dépenses connues alors qu'à Vaughan ils comptent pour 46 %. À Longueuil, où il n'y a pas de DA, le promoteur débourse 59 % ou 4,34 millions de dollars et la municipalité paie 41 % ou 3,06 millions de dollars des coûts d'infrastructure totales. À Winnipeg, où les données sont incomplètes, il semble que le promoteur et la municipalité partagent les coûts d'infrastructure. Cependant, le pourcentage des DA dans les coûts d'infrastructure augmentera si les coûts d'infrastructure internes ne sont pas compris dans le total servant au calcul du pourcentage.

DA EN SURPLUS OU EN DÉFICIT

Lorsqu'on les questionne au sujet des DA en surplus, les municipalités répondent en général qu'il n'y a jamais eu de surplus de DA. S'il y avait un surplus à Calgary, Regina, Winnipeg, Brampton, Vaughan ou Ottawa, il serait utilisé pour réduire les DA l'année suivante. Par contre, à Halifax, les DA en surplus seraient soit gardés en réserve pour financer des travaux futurs, soit ajoutés aux revenus généraux de la ville. À Surrey, le surplus serait reporté à l'exercice de l'année suivante.

En ce qui concerne les déficits, plusieurs réponses ont été données. Cinq municipalités (Regina, Winnipeg, Brampton, Vaughan et Nepean) ont affirmé que, s'il y avait déficit, elles augmenteraient les DA l'année suivante et qu'elles emprunteraient de comptes d'autres catégories de services à titre de mesure temporaire. À Calgary, le gouvernement provincial accorde des subventions lorsqu'il y a déficit, ce qui a été souvent le cas.

	Nombre total de logements	Superficie (acres)	Densité (unités/acre)	Coûts par logement ($)
Winnipeg (incomplet)	212	20,1	10,5	1 890
Nepean	203	23,9	8,49	24 300
Vaughan	579	77,8	7,44	40 000
Halifax	211	29,3	7,2	21 100
Longueuil	142	21,2	6,7	52 100
Surrey	171	25,8	6,63	26 300
Brampton	594	103,7	5,73	37 700
Edmonton	107	25,8	4,15	25 900
Calgary (incomplet)	105	27,3	3,85	5 100
Regina	82	22,8	3,6	35 700

Tableau 2- Coûts d'infrastructure et densité

AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT

Quatre municipalités ont indiqué recevoir du financement pour les infrastructures d'autre ordres de gouvernement :

- partage des coûts avec la province d'un échangeur situé à proximité des Ravines de Bedford South à Halifax;
- partage des coûts avec les gouvernements provincial et fédéral du réseau de transport de la région de York situé à proximité du lotissement de Vaughan;
- partage des coûts entre les niveaux fédéral, provincial et municipal pour un viaduc important à Regina;
- financement provincial des infrastructures à Calgary.

Les répercussions des subventions sur les DA demeurent inconnues. Les sept autres municipalités n'ont pas indiqué recevoir du financement d'autres ordres de gouvernement.

En 2000, le gouvernement fédéral a introduit des initiatives en matière d'infrastructures afin d'améliorer l'infrastructure municipale.

- Le Programme infrastructures Canada (PIC) est un programme de six ans et de 6 milliards de dollars visant à renouveler et à améliorer l'infrastructure matérielle du Canada en partenariat avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux, les Premières nations et le secteur privé.
- Les Fonds municipaux verts (FMV) de 250 millions de dollars lèvent les obstacles à l'investissement dans l'infrastructure municipale verte et visent à réduire l'émission de gaz à effets de serre, à améliorer la qualité locale de l'air, de l'eau et du sol ainsi qu'à promouvoir l'énergie renouvelable.
- Le Programme stratégique d'infrastructures routières (PSIR) de cinq ans vise à renouveler et à améliorer l'infrastructure routière du Canada.

	Promoteur (accord de lotissement)	Promoteur (DA)	Municipalité	Total
Surrey	2,86 (?)*	1,63 (?)	inconnu	4,49
Calgary (incomplet)	0,23 (?)	0,30 (?)	inconnu	0,53
Edmonton	2,22 (?)	0,55 (?)	inconnu	2,77
Regina	2,34 (?)	0,59 (?)	inconnu	2,93
Winnipeg (incomplet)	0,20 (50 %)	0	0,20 (50 %)	0,40
Brampton	12,13 (54 %)	9,58 (43 %)	0,66 (3 %)	22,37
Vaughan	10,62 (46 %)	10,70 (46 %)	1,83 (8 %)	23,15
Nepean	2,22 (?)	2,72 (?)	inconnu	4,94
Longueuil	4,34 (59 %)	0	3,06 (41 %)	7,39
Halifax	30 (72 %)	6,80 (16 %)	4,71 (11 %)	41,5
* « ? » signifie que la part ne peut être calculée parce que le total réel est inconnu.				

Table 3 - Qui paye? (en millions de dollars)

2 Winnipeg, dont le lotissement est le plus dense avec environ 11 logements par acre, possède les coûts d'infrastructure les moins élevées, soit environ 1 900 $ par logement. Toutefois, puisque les données sont incomplètes, il est peut-être trop tôt pour conclure qu'il existe une corrélation entre la densité et les coûts d'infrastructure.

3 Les données du tableau 3 doivent être interprétées avec prudence, car les dépenses municipales ne sont pas disponibles dans la moitié des études de cas. Cela signifie que les coûts d'infrastructure attribués aux promoteurs peuvent être plus ou moins élevés dans la réalité.

4 Bien qu'il n'y ait aucuns DA à Winnipeg, la ville impose des droits pour le service de raccordement au niveau de la région et peut estimer les dépenses pertinentes associées aux routes/artères majeures adjacentes.

5 Pour certaines municipalités, la question « qui paye » obtient la simple réponse « le promoteur paye pour tout ». Cette réponse est caractéristique des municipalités qui n'imposent aucuns DA. Dans les circonstances où une municipalité n'impose pas de DA, les promoteurs paient pour la plupart des infrastructures.

Dans la présente étude, les municipalités ont affirmé ne pas avoir reçu de financement dans le cadre de ces programmes. Cela peut s'expliquer par le fait que les lotissements ont été complétés en 2000 et en 2001, donc avant que les fonds de ces initiatives d'infrastructure fédérales soient accessibles.

En ce qui concerne le remboursement de TPS récemment annoncée, la plupart des municipalités de l'Ontario, par exemple, ont ajusté le calcul des DA pour en exclure la TPS. Une municipalité emploie le remboursement de TPS pour financer un projet de transport.

AUTRES MÉTHODES DE FINANCEMENT

Comme il est indiqué plus haut, les DA visent à indemniser les municipalités pour certains des coûts d'infrastructure nécessaires à un nouveau lotissement, voire tous, mais certaines municipalités font plus qu'exiger des DA pour obtenir des fonds supplémentaires des promoteurs. Ces exigences comprennent des contributions en capitaux, en plus des DA et des frais de lotissement payés par le promoteur. Elles se fondent sur le principe que la croissance s'autofinance, ce qui évite que les contribuables actuels assument le coût des investissements reliés à la croissance. Quand une municipalité ne peut pas financer l'infrastructure, elle se tourne vers le lotissement pour payer le déficit dans les investissements reliés à la croissance. Cette pratique est bien établie à Milton, près de Toronto, où les promoteurs payent en moyenne 1 800 $ en contribution de capitaux, en plus d'une somme supérieure à 37 000 $ en DA par logement. Ce montant ne varie pas selon le type de logement et ne s'applique pas aux lotissements non résidentiels. Les contributions de capitaux ont aidé à accroître la population de Milton, qui est passée de 32 000 habitants dans le milieu des années 1990 à 150 000 habitants aujourd'hui. La ville de Whitchurch-Stouffville, également située près de Toronto, examine l'utilisation de contributions de capitaux pour leur apport potentiel à la croissance économique.

Une municipalité peut également faire appel à l'aide à l'autofinancement quand elle n'est pas en mesure de payer les infrastructures nécessaires aux phases d'aménagement proposées dans les délais prévus, poussant ainsi sa capacité d'emprunt au-delà des limites qu'elle s'est fixées. Le montant doit être garanti au moment de l'accord de lotissement par des lettres de crédit. Il doit également être indexé sur une base annuelle, semblablement aux DA. Encore une fois, cette pratique est appliquée à Milton, où les promoteurs payent 2 500 $ en aide à l'autofinancement, en plus des DA et des contributions de capitaux.

Accorder des « primes à la densité » permet aux promoteurs d'ajouter de la surface de plancher ou de la densité en contrepartie de quoi ils doivent fournir des installations et des services dont profitera la collectivité, comme des garderies, des centres de loisir, des centres communautaires ou des logements sociaux. Cette méthode est employée le plus souvent dans les centres-villes et là où l'aménagement est dense, soit des endroits où le promoteur peut obtenir plus de rendement par unité de terrain et la municipalité, plus de revenus.

Parmi les autres méthodes de financement municipal se trouvent les revenus provenant des impôts fonciers, les tarifs pour l'utilisation de services et les revenus découlant de l'émission de permis et de licences.

CONCLUSIONS

L'étude confirme que les infrastructures constituent un élément de coût important dans l'aménagement d'un lotissement. Les promoteurs assument la plupart des coûts d'infrastructure, payant tant les coûts de l'accord de lotissement pour les infrastructures internes que les DA pour les infrastructures externes. En fait, dans la plupart des cas, les promoteurs payent tous les coûts des infrastructures situées à l'intérieur du lotissement, tandis que les municipalités ne payent qu'une petite partie des dépenses pour les infrastructures situées à l'extérieur.

La pratique des accords de lotissement est relativement uniforme dans tout le pays, mais les DA ne le sont pas. Il n'existe pas toujours de lien direct entre les DA à payer et les coûts d'infrastructure d'un lotissement, car les DA sont calculés au niveau de la municipalité et non au niveau du lotissement. En outre, même si les DA se justifient avec la notion d' « utilisateur payeur » et celle selon laquelle « la croissance doit s'autofinancer », celles-ci ne prennent pas en compte le fait que la croissance profite à la société dans son ensemble. Qu'il se fasse sur terrain intercalaire ou sur terrain neuf, l'aménagement de nouvelles résidences favorise la croissance, fournit un choix de logements et crée des emplois qui ont à leur tour des répercussions économiques et qui multiplient les effets résultant de la croissance dans ce secteur de l'économie.

Au Canada, il n'y a pas deux provinces qui appliquent de la même façon leur compétence en matière de DA. De plus, le caractère abordable du logement n'est habituellement pas pris en considération par les municipalités, à l'exception de la Colombie-Britannique, où il est obligatoire de prendre en compte les répercussions sur le caractère abordable dans le calcul des DA. La loi ontarienne stipule que les contributions financières doivent être considérées dans le calcul des DA, mais l'étude de cas des lotissements n'a démontré aucune réduction qui en découlerait. Bien que la Colombie-Britannique et l'Ontario possèdent les régimes de DA les plus détaillés au Canada, leur méthode de calcul n'est pas facile à suivre et est difficile à reproduire. Parce qu'il y a peu de mécanismes de contrôle pour assurer que les DA sont justes, équitables et

bien appliqués, des doutes peuvent être émis quant à la transparence, à la responsabilité et au fait que les DA perçus ne se servent pas nécessairement à réaliser des projets sur les lieux.

Comme il a été mentionné plus haut, les DA ont pour objet de rembourser aux municipalités une partie ou l'ensemble des coûts d'infrastructure nécessaires à un nouvel aménagement. En règle générale, il n'y a jamais eu de surplus de DA dans les 10 cas étudiés mais, s'il y en avait, ils seraient employés pour réduire les DA des années suivantes, ou demeureraient en réserve pour financer des travaux futurs ou seraient ajoutés aux revenus généraux de la municipalité. Par contre, s'il y avait un déficit, les municipalités augmenteraient les DA de l'année suivante, emprunteraient entre des catégories de service ou demanderaient des subventions des gouvernements provinciaux. Les municipalités peuvent également imposer des frais additionnels, comme des contributions en capitaux ou de l'aide à l'autofinancement, pour financer les infrastructures liées à la croissance.

Les municipalités ont également accès à un financement provenant d'autres ordres de gouvernement, qui a pour but de réduire les DA et d'améliorer les infrastructures municipales. Cependant, dans les 10 cas étudiés, les municipalités n'avaient reçu aucuns fonds des programmes d'infrastructures du fédéral, probablement parce les études des lotissements ont été terminées en 2000 ou 2001. Il semble également que ces programmes n'ont pas de conséquence considérable sur le coût des infrastructures au niveau du lotissement. Par contre, en ce qui concerne le remboursement de TPS récemment annoncé, il appert que la plupart des municipalités en Ontario ont ajusté leur calcul des DA pour en exclure la TPS.

Les conclusions de la présente étude sont limitées, car les municipalités n'ont pas été en mesure de fournir certaines données pour des raisons de « perte de mémoire de l'administration », de confidentialité et de non-disponibilité. Sans données complètes, il est impossible de déterminer le véritable total des coûts d'infrastructure et il faut interpréter les pourcentages présentés plus haut avec prudence, car il se peut que la part des coûts d'infrastructure réellement assumée par le promoteur soit plus importante ou plus faible. Ainsi, ces considérations rendent difficile la comparaison des conclusions sur les différents lotissements et limite la capacité à tirer des conclusions définitives de l'étude.

Directrice de projet : Jessica Yen

Consultants pour le projet de recherche :
IBI Group

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

www.schl.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

©2005, Société canadienne d'hypothèques et de logement
Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL 17-08-05

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB : www.schl.ca

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La Société canadienne d'hypothèques et de logement se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.

63654